



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Jordfordeling i et udviklingsperspektiv

Sørensen, Esben Munk

Published in:
Landinspektøren

Publication date:
1987

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Sørensen, E. M. (1987). Jordfordeling i et udviklingsperspektiv. *Landinspektøren*, 33(10), 550-560. [8].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Jordfordeling i et udviklingsperspektiv

– strukturtilpasning og marginaljordsproblemer

Af Esben Munk Sørensen, landinspektør, lektor ved Institut for samfundsudvikling og planlægning, AUC.

1. Indledning

Jordfordelingsplanlægning kan noget i det åbne land, som anden åben land planlægning har svært ved. Den kan gennemføre jordomlægninger og ændringer af ejendomsstrukturer i samarbejde med landmændene, på disses betingelser og med deres frivillige forståelse. Det nuværende system af sektorplaner og regionplan for det åbne land tilsigter kun at være et administrationsgrundlag for den fremtidige sagsbehandling i særlovgivningen og er derfor ikke særlig handlingsorienteret.

Jordfordelingsplanlægning er derimod aktiv handlingsplanlægning. Spørgsmålet bliver derfor, hvorledes traditionerne fra jordfordelingsplanlægning kan udvikles til at indgå i løsningen af en række af udviklings- og miljøproblemer i det åbne land. Begreber som *strukturtilpasning*, *marginaljordsproblemer*, *naturgenopretning* og *-pleje*, *skovrejsning* er alle centrale i den aktuelle miljødebat, men der savnes i denne konkrete bud på planlægningsiltag, der inddrager de mennesker, der skal leve i og af områderne.

Lokal handlingsplanlægning eller landbrugsplanlægning foreslås derfor indført som et instrument til at samordne alle disse forskellige handlingsinitiativer med forskelligt sigt. Som »lokalplanen gjorde det i 1975«, hvor den afløste 18 forskellige planer, der kunne regulere byudvikling, foreslås en lokal landbrugsplanlægning indført. Denne

skal kunne gennemføre lokale handlingsinitiativer i det åbne land spændende fra strukturtilpasning til ekstensivering af den landbrugsmæssige arealudnyttelse. Som et særkende ved forslaget er, at det i så udstrakt grad som muligt skal basere sig på forhandlingsløsninger.

Hovedsynspunktet bag forslaget er lokalt at sikre den landbrugsmæssigt mest optimale løsning mellem på den ene side det lokale udtryk for de stadigt ændrede produktionsvilkår for landbrugserhvervet og på den anden side de lokale effekter af den stadig kraftigere regulering af erhvervets udvikling.

2. Ekstensivering/intensivering

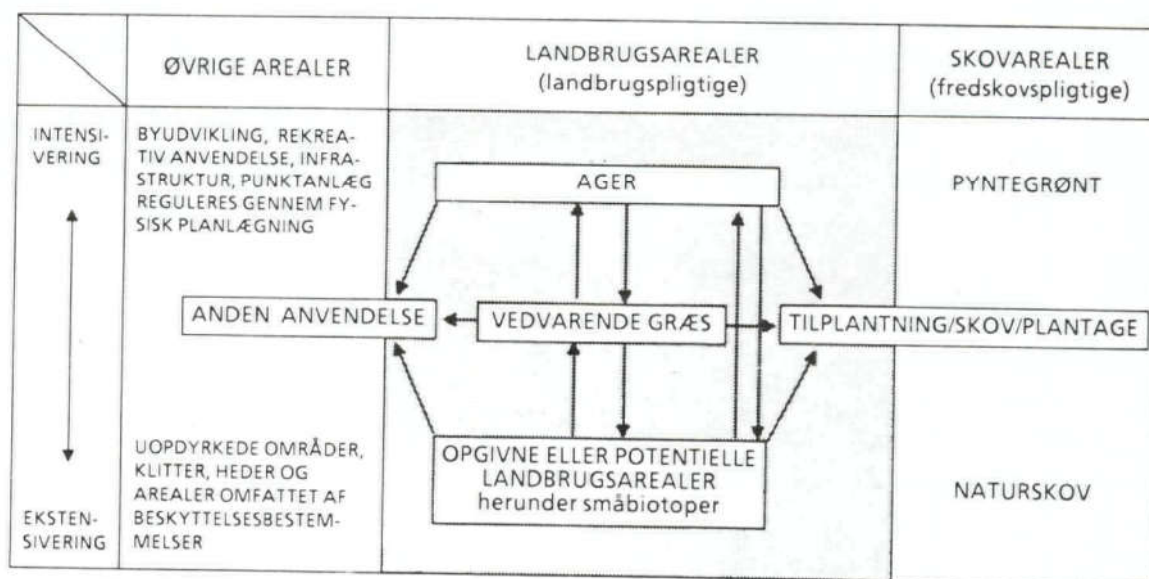
I de foregående årtier har det været et overordnet mål med al landbrugsjord – de såkaldte jordbrugsmæssige arealressourcer – at de skulle forbeholdes heltidslandbruget. Der blev gennem den fysiske planlægning og via landbrugslovens administration af landbrugspligten opbygget et system, som dels skulle give landbrugsarealerne en forøget investeringssikkerhed og dels beskytte arealerne mod den arealforbrugende byvækst. Herudover skulle al ledig landbrugsjord og -ejendomme på forhånd forbeholdes heltids- og helst uddannede landmænd. Det overordnede mål var at sikre en fortsat intensiv landbrugsmæssig arealudnyttelse for landbrugspåltige arealer.

Dette system står overfor væsentlige krav om ændringer på grund af den udvikling, der aktuelt sker i og omkring landbrugsproduktionen, og som vil forandre betingelserne for den fremherskende arealanvendelse i erhvervet.

For det første er der udsigt til markante realprisfald på en række produkter på grund af udviklingen i landbrugets afsætningsmarkeder i almindelighed og i EF's interventionssystemer i særdeleshed. Dette vil resultere i ændringer i produktionsstruktur og i landbrugets arealanvendelse. Særligt de kommende års prisfald på korn vil afstedkomme en udvikling med ændringer i afgrødemønstret. Denne udvikling vil i de fleste landbrugsområder betyde en yderligere forstærkning af strukturpresset heni mod større, færre og mere effektive landbrugsbedrifter. Det vil antagelig også betyde spontan marginalisering af arealer i andre områder med ringere jordbundskvalitet. Imidlertid vil det være vanskeligt på overordnet niveau –

dvs. kommune- eller amtsvis – at bestemme graden af den spontane marginalisering i et konkret landbrugsområde. Ud over bonitet spiller en række specifikke forhold på ejendommen ind (ejers alder, investeringsniveau, fremtidsplaner, bedriftsstørrelse og produktionsstruktur) og den måde hvorpå disse forhold spiller sammen med den lokale landbrugsstruktur i øvrigt (lokal innovationsevne, efterspørgsel på tilfølgjord, efterspørgsel på jord til delforpagtning og de enkelte landbrugs udviklingsretninger). I områder med mange ekspanderende heltidsbedrifter vil der næppe kunne iagttages nogen spontan marginalisering, mens der i områder med overvejende ældre heltidslandmænd vil kunne ske en kraftig marginalisering.

For det andet vil kravene om varetagelse af miljøhensyn i landbrugets arealanvendelse være stadig voksende. Der er udsigt til fortsatte enkeltinitiativer som yderligere skærpelse i beskyttelsen



Samspillet mellem skiftende arealanvendelse i det åbne land og regulering på ejendomsniveau. Marginaljordsudviklingen (eller -afviklingen afhængig af hvis øjne der ser) foregår inden for det grå område.

af visse naturelementer via »Naturfredningslovens § 43«, beskyttelse af grundvandsforekomster, indførelse af dyrkningsfrie zoner og fortsat begrænsning af drænings- og vandingsmuligheder. På grund af sådanne indskrænkninger i muligheden for uindskrænket og rationel planteavl vil mængden af jorder der, ekstensiveres, være stigende.

Dynamikken i den lokale landbrugsstruktur vil således på samme tid være bestemmende for en eventuelt spontan marginalisering og blive påvirket af den ekstensivering, som bliver resultatet af de skærpede miljøtiltag i det åbne land.

3. Marginaljordsspørgsmålet og jordfordeling

Jordfordelingsarbejdet har altid været karakteristisk ved i lokalområder at foretage en konkret og forhandlingplanlagt bearbejdning af marginaljordsproblemer. Motivet har været et intensiviseringssigte. Gennem jordomlægningerne »flyttes marginale« arealer fra en ejendom, hvor de anvendes ekstensivt eller blot ønskes afhændet over til en ejendom, hvor de vil blive anvendt »mindre marginalt«. Eksempelvis ved reduktion af transportafstanden eller samling i større markfelter, hvor arealet efter »skiftet« ligger bedre for samlet drift – uanset om det er til agerbrug eller til græsningsformål. Eller gennem frasalg af delarealer opnår den ældre landmand at skaffe sig af med lodder, der måske på grund af vigende helbred bliver marginale for netop ham, men ikke er det for den yngre køber.

Da jordfordelingsplanlægningens primære sigte er intensiveringen af den traditionelle landbrugsmæssige udnyt-

telse, bliver det spørgsmålet hvorvidt og hvordan en eksplicit ekstensiveringsmulighed kan tilføres jordfordelingstraditionen. En sådan mulighed må knytte sig til metoden omkring køb, salg og bytte af hele eller dele af fast ejendom.

Køb af arealer til andet end landbrugsformål er velkendt i jordfordelingssager. Til byudviklingsformål, vejanlæg o.l. har offentlige myndigheder gennem jordfordelingssager erhvervet arealer til formål, der som konsekvens har haft en ekstensivering af den landbrugsmæssige udnyttelse. På samme måde vil andre myndigheder kunne erhverve arealer, der enten er eller ønskes gjort landbrugsmæssigt marginale, udover hvad der er resultat af anden reguleringslovgivning.

Det eksplicitte formål med disse arealerhvervelser med ekstensiveringssigte kan være mangfoldige. I forbindelse med etablering af skovejendomme, naturparker og lignende kan der gennem jordfordelingens procedureregler samles arealer, der får en hensigtsmæssig arrondering tilpasset det givne formål.

En særlig ekstensiveringsmulighed, der ikke udnyttes i dag, er afhændelse af arealer, hvor den fremtidige ejer er forpligtet til at anvende arealerne på særlige vilkår som tilpasset planteavl eller græsningsforpligtelse. Denne model for ekstensivering ville indebære et underskud forårsaget af en formodentlig lavere salgspris – der bestemmes af mulighederne for landbrugsvirksomhed på arealet – end den nødvendige købspris. Dette ville dog have som fordel, at for det første bliver vilkårene for »naturen« knyttet til ejendommen som

servitut, og for det andet ville det i stærkt omfang kunne overflødigsgøre de planlagte forvaltningskontrakter, hvor landmænd får udbetalt et vederlag for at foretage en »kunstig« naturpleje, der ikke har forbindelse med en rationel landbrugsdrift.

Til særlig formidling af denne ekstensiverede jordfordeling er det en forudsætning, at de offentlige arealopkøb udvides i omfang, og at beslutningsproceduren omkring disse effektiviseres. Dette vil kunne ske i forbindelse med en fremtidig modernisering af »lov nr. 230« i Miljøministeriet og »Udlånsloven« i Landbrugsministeriet. En sådan modernisering vil i begge tilfælde indebære, at disse loves formål skulle udvides og anvendelsessigtet hermed blive bredere. Dette ville også kunne muliggøre at disse »Natur- og jordfonde« kunne have arealer liggende i midlertidige arealbeholdninger og forestå bortforpagtning indtil endelig afhændelse, der accepterer den tilsigtede ekstensivering på et landbrugsmæssigt rationelt grundlag, kan finde sted.

4. Fuldtidserhvervets behov for en bedre jordfordeling

Alle prognoser om den fremtidige strukturudvikling i dansk landbrug peger på, at der vil blive stadig færre heltidsbedrifter i de kommende årtier. Disse færre bedrifter vil alt andet lige stadig have en interesse i at forbedre eller som minimum vedligeholde en god arrondering, der giver grundlaget for en fleksibel tilrettelæggelse af afgrødevalg og markarbejde. Dette er særlig påkrævet, eftersom der indenfor rammerne af landbrugslovens administration sker en

forringelse af arronderingsstrukturen (Se figur i Fridtjof Østergaards artikel p. 542 i dette hæfte).

Her vil jordfordelingsarbejdet stadig have en vigtig funktion i at skabe varige og fremtidssikrede bedrifter gennem strukturtilpasning og arronderingsforbedring. Imidlertid vil det traditionelle billede af, hvad der er en god struktur i en landbrugsejendoms arrondering undergå forandringer som følge af specialiseringen i strukturudviklingen. Denne indebærer, at bedriftstyperne vil være mere varierede både i størrelse og intern produktionsstruktur, men også i heltidsbedrifter contra forskellige former for deltidslandbrug spændende fra det intensive til det helt ekstensiverede hobbylandbrug.

Denne udvikling vil betyde nye udfordringer til jordfordelingsarbejdet. Ikke blot fordi de eksisterende bedrifter vil ændre opfattelse af, hvad der er god arrondering, men også fordi helt nye typer af landbrugsbedrifter eller ejendomme skal etableres. I miljøfølsomme områder skal der ske væsentlige omstruktureringer af det eksisterende landbrug, og nye brugstyper etableres. Her vil principperne for jordfordelingsplanlægningens forhandlingsproces kunne finde anvendelse, da den netop hviler på en drøftelse med den enkelte lodsejer om hans fremtidsplaner i forhold til det, som eventuel skal ske i området.

Hertil kommer, at de forskellige former for øget naturværn og miljøregulering vil øge behovet for tillægsjord. Begrænsede muligheder for opdyrkning, dyrkningsfrie zoner langs vandløb og andre

naturelementer vil arealmæssigt reducere heltidslandbrugets produktionsgrundlag og betyde en »udviklingsmæssig spændetrøje« på heltidsbedrifterne. Det vil derfor blive nødvendigt med en mere aktiv formidling af suppleringsjord til heltidsbedrifterne gennem offentlige jordpuljer og ved ændringer af landbrugslovens regler om sammenlægninger og arealgrænser.

5. Aktuelle udviklingsinitiativer

Bestræbelserne på at tildele jordfordelingsarbejdet en mere aktiv og central placering i strukturtilpasningsarbejdet blev berørt i den siddende *landbokommission*, der peger på behovet for, at det offentlige gennem en aktiv jordfordelingspolitik i højere grad end hidtil får mulighed for at fremme langsigtede strukturpolitiske mål (Betænkning nr. 1034 s.42ff). I særlig grad peges på muligheden for at gennemføre mobilitetsfremmende jordopkøb til fremme af jordfordelingsarbejdet. I denne forbindelse diskuteres også muligheden for at inddrage naturbeskyttelsesaspektet i jordfordelingssager (Betænkning nr. 1078 p. 114).

Landbrugsministeriets *skovpolitiske udvalg* afgav i november 1986 betænkning om en fremtidig skovpolitik. I tilknytningen til marginaljordsdebatten har udvalget drøftet mulighederne for en udvidet skovrejsning og peger på henholdsvis en passiv og en anden mere aktiv strategi. Den aktive strategi bygger på et direkte offentligt engagement, hvor det offentlige kan foretage opkøb af arealer i såvel områder af speciel interesse for integreret skovdrift (inkl. friluftsliv) og gennem anvendelse af jordfordelingslovens procedureregler

bidrage til skabelsen af passende driftsenheder (s.109ff).

Endelig peger alle de tre *strategier på marginaljordsområdet* på inddragelse af jordfordelingsarbejdet med en flerstrengt målsætning. De tre strategier er henholdsvis Skov- og Naturstyrelsens af 26. februar 1987 og Regeringens strategi af 2. marts 1987 og endelig beretningen fra Folketingets miljø- og planlægningsudvalg af 3. juni 1987. Disse peger alle uden at være særlige konkrete på, at jordfordelingsarbejdet bør indtages som et aktivt instrument ved realiseringen af forskellige initiativer i marginaljordsstrategien og peger på behovet for en samlet ændring af såvel landbrugsloven, udlånsloven og jordfordelingsloven.

Det gennemgås i anden artikel i dette nummer, at disse perspektiver allerede indgår i større naturgenopretningsprojekter i forbindelse med fredningen af Tøndermarsken (A. Agger Sørensen p.548).

En tilsvarende anvendelse af perspektiverne er under udvikling i forbindelse med genopretningen af Skjern å systemets selvrensende effekt. Her vil jordfordelingsarbejdet blive placeret som realiseringsinstrument, der lægger op til forhandlinger med de involverede lodsejere om at finde konstruktive individuelle løsninger på de effekter, som naturgenopretningsprojektet vil få på den lokale landbrugsstruktur. Jordfordelingsarbejdet vil for det første indebære erhvervelse og samling af de arealer, der skal ekstensiveres med henblik på strukturering af arealer eller ejendomme, hvorpå en tilpasset rationel

landbrugsdrift kan udvikles. Herudover vil det bestå i fremskaffelse af erstatningsarealer til landmænd, der må ekstensivere eller afhænde dele af deres arealer.

6. Forslag om lokale handlingsplaner (inkl. figur)

De mange forskellige initiativer i det åbne land, der på forskellig vis vil påvirke den lokale landbrugsstruktur, gør det relevant at diskutere behovet for en lokal landbrugsplanlægning, der udmønter forskellige målsætninger i handlinger og tilpasset de berørte landmænds situation. Traditionelt har begrebet planlægning i landbruget mødt på afgørende modstand, men det er her væsentligt at påpege, at forslaget bygger på jordfordelingsinstituttets tradition for lodsejermedvirken og netop den decentrale forhandlingsproces, som et afgørende grundlag for planlægningen.

Det overordnede sigte med den foreslåede lokale landbrugsplanlægning er at løse lokale landbrugsstrukturelle problemer. Dette skal her forstås bredt og også indbefatte samspillet med identificerbare miljø- og naturinteresser. Initiativtagere til en sådan lokal landbrugsplan eller handlingsplan kan være såvel lokale landmænd, offentlige myndigheder med særlige interesser eller anlægsprojekter i området.

Man kunne tænke sig, at planudarbejdelsen gennemføres af en til opgaven engageret planlægger og under ledelse af de myndigheder, der til enhver tid administrerer landbrugslovgivningen (idag Landbrugsministeriet centralt og Jordbrugskommissionen regionalt), der

også efter færdigforhandling beslutter planernes iværksættelse, under en form for centralt økonomisk styring.

Handlingsplanernes specifikke målsætninger kan fastlægges i den overordnede fysiske planlægning. Landsplandirektiver, region- og kommuneplaner – og vel også lokalplaner i fremtiden – vil udstikke de samfundsmæssige retningslinjer, hvorunder landbrugsproduktionen i de pågældende områder skal indordne sig – alt afhængig af, hvad der ønskes sikret/gennemført i det pågældende område.

Handlingsplanerne foreslås opdelt i 3 grupper (der svarer til hovedopdelingen i Figur 2 på omstående side 556). Dette er henholdsvis 1) særlig intensivering af landbrugsstrukturen, 2) miljøtilpasning i intensivt landbrugsområde og endelig 3) der er forskellige initiativer til ekstensivering af den lokale landbrugsstruktur.

Ad 1: Ønske om intensivering af landbrugsstrukturen tager i marginaljordsammenhæng særlig sigte på at modvirke marginalisering gennem strukturtilpasning for eksisterende landbrugsbedrifter. Struktureret og koordineret indsats vil i fremtiden være nødvendig for at forbedre overlevelseshetingerne for heltidsbedrifter. Det drejer sig om sikring af adgang til fremtidig tillægsjod og til Landbrugsministeriets struktur- og støttemidler. Dette vil samtidigt være medvirkende til at lette presset på de bevaringsværdige naturelementer, der i dag er placeret på heltidsejendommens landbrugsjorder.

Denne type planer svarer i sit indhold til de traditionelle jordfordelingssager,

Handlingsplanens overordnede formål	Særlig intensivering af lokal landbrugsstruktur		Miljøforbedring i intensivt landbrugsområde		Initiativer til ekstensivering af lokal landbrugsstruktur		Blevring af driftsafhængige landskabstyper		Miljøtilpasset landbrugsdrift		Ændring i arealanvendelsen	
	Forbedring af bedriftsstruktur isoleret	Fastholdelse af befolkningsunderlag	Miljøforbedring i f. t. gylleprobi.	Flere natur-elementer (øk. spredningskorrid.)	Initiativer til ekstensivering af lokal landbrugsstruktur	Sikre afgræsning, modvirke spontan tilplantning	Blevring af småbiotoper	Særlig beskyttelse af grundvandsres. eller vandløb	Planlagt skovrejsning	Naturgenopretning (tilbageførelse af udrættede vandløb)	Større punktanlæg (rekreative og andre)	Gennemskæring af strækninger efter fastlægning af korridorvalg
Handlingsplanens overordnede formål					↑	÷ erhvervelse til heltidsbrug	÷ erhvervelse til heltidsbrug	÷ erhvervelse til heltidsbrug	÷ erhvervelse til heltidsbrug	÷ erhvervelse til heltidsbrug	÷ erhvervelse til heltidsbrug	÷ erhvervelse til heltidsbrug
Retningslinier adm. af landbrugslov	÷ erhvervelse af deltidsejendomme		÷ etablering af deltidsejendomme	Ledig til erstatning for areal til etablering		÷ jordkøb til omdrift ÷ fri tilplantning efter LL	Vilkårstil-læse ved sam-menlægning	Vilkår om drift for køb af arealer og ejendomme	÷ erhvervelse overhovedet	÷ erhvervelse overhovedet	÷ erhvervelse overhovedet	÷ erhvervelse overhovedet
Retningslinier for anden lovgivning			Forbud mod udvidelse af husdyrbesætn.	Intensivering af læplantning m. v.		÷ ny- og om-drætning af arealer på alle arealer		Forbud mod udbringning af eks. gylle ÷ kvælstofnedfældning	Forbudsret på alle arealer	Forbudsret på alle arealer		
Strategier for opkøb af ejendomme	Opbygge jordpuljer		Opbygge jordpuljer			Forbudsret på arealer i plan-lagte områder	Evt. formidling af erstatningsarealer		Opkøb af arealer uden for omr.	Opkøb af arealer uden for omr.	Opkøb af arealer uden for omr.	Opkøb af arealer uden for omr.
Strategier for salg af arealer og ejend.	Arronderingsforbedring og salg til heltids-ejendomme		Salg af jord til ejend. med gylleoverskud			Salg på vilkår af afgræsning	Salg på vilkår af biotopved-ligeholdelse	Salg på vilkår af miljøtilpas-set planteavl	Støtte til etablering af skov-ejendomme			
Øvrige til-tag fra LM		Støtte til lokal følge og forarb.	Formidling af fællesløsninger			Evt. dannelsen af særlige græsnings-ejendomme	Evt. alternat-ivt anvende kendelsesfredn.	Støtte til tilpasset planteavl				
Samarbejds-partnere	Kun Land brugsmini-steriet	Kommunal ernærings-fremme		Fredningsfor-valtninger	Primær- og amtskommunale anlægsmyndigh.				Skovmyndigheder	Primær-kommuner	Anlægsmyndigheder	Primær-kommuner
Indkomststøtte til landmænd	Ledig jord som jordpulje til forbedring af andre ejd.	Ledig jord som jordpulje til forbedring af andre ejd.	Ledig jord som jordpulje til forbedring af andre ejd.		Ledig jord ekstensiveres	Ledig jord an-vendes til hand-lingsplanens formål	Ledig jord an-vendes til hand-lingsplanens formål	Ledig jord an-vendes til hand-lingsplanens formål	Ledig jord an-vendes til hand-lingsplanens formål	Ledig jord an-vendes til hand-lingsplanens formål	Ledig jord an-vendes til hand-lingsplanens formål	Ledig jord an-vendes til hand-lingsplanens formål
Særlige jordfor-delingsmæssige opgaver	Arronderingsforbedring og strukturtilpas-ning f. heltids-ejendomme	Arronderingsforbedring og strukturtilpas-ning f. heltids-ejendomme	Struktur-tilpasning	Beskedne	Samling til eksplicit an-givne speci-fikke formål	Sammenlæg-ning af græs-ningslodder	Sikring af erstatningsarealer	Evt. tilbud om fordeling af erstatn. jord el. udflytning	Skovarron-dering Udflytn. af heltidsbedr.	Formidling af erstat-ningsjord	Formidling af erstat-ningsarealer	Arronderingsforbedring Facadefor-bedring
Tager særlig sigte i marginal-jordssammen-hæng	÷ modvirke stagnation og marginalise-ring i den lo-kale lbr.struktur	÷ modvirke stagnation og marginalise-ring i den lo-kale lbr.struktur				Adale, ferske enge	Biotopfattige områder	Miljøfølsomme omr. (be-skyttelse af kildepladser)	Lettere sandjorder	Tilbageførelse af afvandede områder (tør-rede fjorde, oversvømmelse af ferske enge)	Etablering af rekreative anlæg og faciliteter (natur-parker)	

Oversigt over handlingsplanens indhold af afhængig af specifikke problemer i lokal landbrugsområder.

blot skal der gennem bestemmelse om målrettet administration af landbrugs- og anden lovgivning sikres, at denne understøtter formålet.

Ad 2: Behovet for miljøforbedring i et intensivt drevet landbrugsområde, hvor fortsat intensiv landbrugsdrift er ønskelig, kan være udløst af behov for en offensiv biotop-etablering mod til gengæld sikring af tillægsjord til ejendomme, der således afstår produktionsareal.

På samme vis kan handlingsplaner være nødvendige i landbrugsområder med en særlig intensiv animalsk produktion, hvor bedrifter ikke har mulighed for at opfylde harmonibestemmelserne om gødningshåndtering i medfør af Miljøbeskyttelsesloven. Et af midlerne vil her være sikring af, at tillægsjord anvendes til varig forbedring af harmonien mellem husdyrholdets og

jordtilliggendets størrelse på de berørte ejendomme.

Ad 3: Initiativer til ekstensivering af arealanvendelsen i en lokal landbrugsstruktur kan være begrundet af en række forskellige forhold. Karakteristisk er, at disse nødvendiggør forskellige grader af ekstensivering (er i figuren på omstående side afbildet som stigende ekstensivering mod højre).

Hovedsigtet med disse »ekstensiverings«-handlingsplaner er at være realiseringsplaner, når beslutninger om ændring af landbrugsstrukturen af den ene eller anden grund er besluttet udefra. Dvs. et supplement og udvikling af det traditionelle jordfordelingsarbejde, der kendes fra vejsagerne. Her bliver landmændene aktive medspillere i tilpasning af den lokale landbrugsstruktur til indgrebet udefra. Det specifikke formål

- Samordnet arealadministration
- Erstatningsjord til heltidsbrug
- Tilvejebringelse af jordpuljer
- Fordele ved deltagelse
- Opbygning af regional planlægningskapacitet
- Miljøbetingede målsætninger for nyfordeling af landbrugsjord
- Deltagerorientering
- Institutioner og offentlige myndigheder som lodsejere
- Aktivering af offentlige jordfonde
- Sammenkædning af forskellige tilkendegivelser om behovet for en lokal planlægningsmulighed i det åbne land

10 væsentlige elementer i forslaget om lokale handlingsplaner/landbrugsplaner.

med handlingsplanerne kan være sikring af fortsat afgræsning og modvirke tilplantning, bevaring af småbiotoper, særlig beskyttelse af grundvandsressourcer eller vandløb, skovrejsning, naturgenopretning (tilbageførsel af udrettede vandløb, tørlagte fjorde, større rekreative anlæg, gennemskærende strækningsanlæg. Endelig er medtaget byudvikling da den repræsenterer den mest vidtgående »ekstensivering af landbrugsarealer«.

Forslaget om handlingsplanerne bygger på 10 karakteristiske elementer, der samtidigt angiver hvilke emner, der skal indeholdes i en udviklingsstrategi.

Samordnet arealadministration indebærer, at de virkemidler som forskellige arealmyndigheder – og her i særlig grad landbrugssektorens myndigheder – anvendes samordnet til at understøtte handlingsplanens formål. Dette indeholder bl.a. en strategi om, at landbrugsloven skal kunne administreres geografisk selektivt, når der er vedtaget en handlingsplan for området.

Udfordringen i dette element består i særlig grad i, at de involverede myndigheder skal samarbejde med planlæggeren om at løse lokale konflikter mellem landbrugsdrift og naturbevarings- og beskyttelseshensyn. Hovedsigtet må være problemorienteret samarbejde og ikke kompetanceændringer.

Tilvejebringelse af erstatningsjord er en særlig forpligtelse over for heltidslandbruget. I det omfang at arealer skal ekstensiveres eller eventuelt afstås som følge af naturgenopretningsprojekter o.l., skal der med udgangspunkt i jordfordelingssagernes jordmobilitet skaffes erstatningsarealer, og det bør

være en implicit målsætning, at heltidsbedrifter også har udsigt til nettosupplering af deres produktionsareal som følge af frivillig deltagelse i handlingsplanen. Som en variation af denne forpligtelse skal der kunne formidles en særlig »udflytningsstøtte« til heltidslandmænd, der »klemmes inde« som følge af omkringliggende ekstensiveringsinitiativer og/eller manglende udsigt til at kunne erhverve suppleringsjord.

I områder med handlingsplaner skal der offensivt søges tilvejebragt *jordpuljer* gennem opkøb af ejendomme og arealer til at understøtte formålene i den specifikke handlingsplan. Jordpuljerne kan fremkomme dels via opkøb gennem anvendelse af den eksisterende »lov nr. 230« og »udlånsloven« i moderniseret form og dels ved pålæggelse af forkøbsret på strategisk beliggende ejendomme i »planområdet«. I denne forbindelse skal særlig peges på muligheden for at anvende ekstensiveringsmidler til at understøtte jordpuljedannelsen.

Princippet om opnåelse af *fordele ved deltagelse* er indeholdt i forslaget. De hidtidige tiltag til styrkelse af miljøinteresserne har overvejende været baseret på erstatningsfrie, rådighedsindskrænkende reguleringer, mens det centrale synspunkt bag handlingsplanernes katalyse af jordmobilitet er, at disse indebærer fordele til deltagende landmænd. Herudover bør princippet styrkes således, at ved deltagelse opnås fortrinsret til støtte til plantning, læhegn, erstatningsbiotoper etc.

Regionalt skal der opbygges en *administrativ og planlægningsmæssig kapacitet*,

der kan håndtere en sådan forhandlingsplanlægning. I de særlig jordfordelingsaktive dele af landet findes en sådan delvis allerede, men vil skulle udvikles i andre. I forhold til diskussionen om jordlovsadministrationens fremtidige struktur er det væsentligt at understrege, at planlægningen skal udføres i tæt tilknytning til administrationen af landbrugslovgivningen, uanset hvor den så måtte være placeret.

For det sjette må de traditionelle målsætninger i jordfordelingsarbejdet suppleres med *miljøbetingede hensyn*. Det hidtidige sigte med jordfordelingsarbejdet har været målsætninger om arronderingsforbedring, strukturtilpasning, reduktion af landbrugstrafik på offentlig vej, sikring af heltidsbedrifters udbygningsmuligheder, mobilitetsudløsende tildeling af arealer. Disse målsætninger skal nu suppleres med handlings-



Billedet viser en ådal i Skørping kommune i Nordjyllands amt (udløbere af Skiveren Å i Lindemborg Å, der går på tværs øverst i billedet). Sammenhængen mellem den spontane marginalisering og ejendomsgrænserne ses tydeligt i billedet med de smalle og lange englodder ned mod åen. Det er dynamikken i den lokale landbrugsstruktur, som englodderne hænger sammen med, der bestemmer karakteren af og indholdet i en eventuel spontan marginalisering. Det ses i billedet, at enkelte englodder dyrkes intensivt i omdrift med eksempelvis raps som planteavl (gule markfelter/lyse markfelter). Andre arealer anvendes til sommergræsning med ungkreaturer. Endelig ses en række englodder, der er sprunget i krat eller skov. Dette hænger som hovedregel sammen med at lodderne er i fjerneje eller i frijord, eller er overflødgjorte som følge af strukturudviklingen (tidligere kvægejendomme, der har sat besætningen ud). Det ses også at enkelte lodder er vandlidende og dermed marginaliserede, som følge af manglende vedligeholdelse eller fornyelse af dræn.

planernes specifikke målsætninger som eksempelvis afgræsning, skovrejsning mv.

For det syvende bygger forslaget på jordfordelingsarbejdets traditionelle »deltagerorientering«. Lodsejerudvalget vil sammen med planlæggeren fortsat skulle spille den helt centrale rolle ved opfølgningen af handlingsplanens specifikke målsætninger. Dette indebærer, at jordfordelingssagernes helt centrale kerne, nemlig ønskerunderne, fortsat skal være krumtappen i planlægningsproceduren.

Forslaget om handlingsplaner bygger i særlig grad på ordet »handling«. Dette betyder, at offentlige myndigheder, i det omfang de skal medvirke i planlægningsprocessen, har en særlig forpligtelse til entydige og klare udmeldninger til planlægningsprocessen. Dette skal opfattes meget bogstaveligt, da erfaringerne fra jordfordelingsarbejdet er, at ind-

dragelse af offentlige myndigheder ofte er vanskeligt, da disse almindeligvis ikke udviser den samme beslutningseffektivitet, som de »private« lodsejere afkræves i forhandlingsprocessen.

Handlingsplanernes metode hviler på en udstrakt anvendelse af *offentlige jordfonde* til at katalysere jordmobilitet i de berørte områder. En udvikling af jordfordelingstraditionen til et multifunktionelt planlægningsredskab, som det skitserede, må indebære en forøgelse af de midler, der skal stå til rådighed for køb og salg af jord i offentlige jordfonde.

Endelig vil handlingsplanerne kunne *sammenkæde* en række af de spredte men konkrete tilkendegivelser, der allerede i dag præger debatten om miljø- og marginaljordsudviklingen i det åbne land. Og en sammenkædning som lægger op til det afgørende for al planlægning: *Forhandlinger med de berørte!*

